

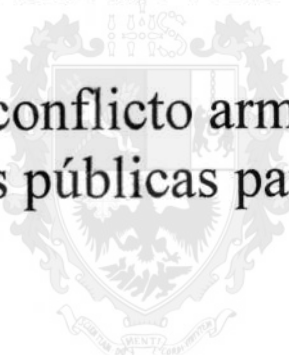
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL

TEMA: “El conflicto armado colombiano y las políticas públicas para su resolución”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

PROFESOR TUTOR: Lic. Luis Tibiletti

ALUMNO: Juan Patricio Souza

patricio_souza@hotmail.com

FECHA DE ENTREGA: 15/11/04

“...durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. (...) No hay lugar para la noción de lo correcto o lo incorrecto, de justicia o injusticia. Donde no hay poder común, no hay ley; donde no hay ley, no hay injusticia. En la guerra (...) no hay propiedad ni dominio, ninguna distinción entre lo mío y lo tuyo; (...) pertenecerá a cada hombre lo que éste pueda conseguir, y por tanto tiempo como pueda mantenerlo. Todo ello, por la mala condición en la que el hombre se halla realmente situado a causa de su propia naturaleza; aunque con la posibilidad de salir de ella, en parte debido a las pasiones, en parte a su razón.”

Thomas Hobbes – The Leviathan or the matter form and power of a commonwealth, ecclesiastical and civil -Nueva York: Collier Books, 1962, Pags 101-2

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

1.Introducción.....	4
2.Marco Teórico.....	6
3.Presentación del Problema.....	10
3.1.....Definición del Problema.....	10
3.2.....Dimensión del Problema.....	11
3.3.....Origen histórico del Problema.....	12
3.4.....Origen causal del Problema.....	16
4.Sistema político-autoritativo colombiano.....	22
4.1.....Presentación y ponderación de actores.....	22
4.2.....Actores Internos.....	22
4.3.....Actores Externos.....	35
5.Soluciones y análisis.....	43
5.1.....Soluciones planteadas por los distintos períodos presidenciales.....	43
5.2.....Soluciones políticas del actual presidente.....	48
5.3.....Políticas Internacionales de Cooperación con Colombia.....	53
6.La experiencia internacional en la resolución de conflictos armados.....	55
7.Las claves de la evolución.....	68
8.Desarrollo de Propuestas.....	79
9.Conclusiones.....	85
10.Bibliografía.....	87
11.Anexos.....	91

1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar un profundo análisis del conflicto armado colombiano que permita elaborar un conjunto de políticas públicas para su resolución. A tal fin se implementó una metodología de naturaleza eminentemente descriptiva que permita dilucidar las variables determinantes en la evolución de dicho conflicto pero, una vez alcanzadas estas, el trabajo adquiere un carácter fundamentalmente prescriptivo en la medida en que plantea políticas públicas consideradas indispensables para la solución del mismo. A lo largo de ambas partes, la fundamentación permanente de lo expuesto desde las distintas teorías de las Relaciones Internacionales (sin descartar el aporte de otras disciplinas de las Ciencias Sociales) se convierte en principio central. El presente trabajo está estructurado metodológicamente en ocho partes.

En la primera parte se plantea el marco teórico en base al cual se trabajará. La explicitación del mismo resulta necesaria cuando se analiza una problemática que involucra estados nación, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones terroristas, guerrilleras y narcotraficantes, y en la que la internacionalización de la amenaza, los costos y las políticas es casi total.

La segunda parte realiza la presentación del problema: lo define, da una dimensión cuantitativa y cualitativa del mismo, presenta su origen histórico y su evolución y finalmente define y analiza las causas estructurales que permiten su continuidad.

La tercera parte analiza el sistema político-autoritativo colombiano y el rol de los distintos actores involucrados (nacionales e internacionales), define la naturaleza de sus organizaciones, sus fines, estrategias, recursos y su incidencia sobre la evolución del conflicto armado colombiano.

La cuarta parte analiza las políticas públicas ya desarrolladas: realiza un profundo análisis de las distintas políticas públicas ejecutadas desde 1982, la política desarrollada por el actual gobierno del Presidente Uribe y por último se plantea el conjunto de políticas internacionales de cooperación con Colombia.

La quinta parte analiza en profundidad las experiencias de otros países que lograron la resolución de sus conflictos armados internos, con énfasis en los casos de Perú y Bolivia y en los procesos post-conflicto en diversos escenarios latinoamericanos y africanos.

La sexta parte propone, construye y desarrolla una serie de variables claves a considerar, que determinarán la evolución futura del conflicto. Dichas variables surgen del análisis previo de la interrelación de los distintos actores, el resultado de los enfrentamientos y alianzas de los mismos, el entrecruzamiento de sus fines, estrategias y recursos.

La séptima parte propone un conjunto de medidas y políticas públicas a implementar tomando en consideración el desarrollo anterior. En este sentido, se plantean políticas públicas a corto, mediano y largo plazo, habida cuenta de la complejidad de la cuestión.

En octavo y último lugar, se plantean las conclusiones que nos entrega el caso colombiano.

La presente investigación no dirige su atención al Estado, el gobierno o las instituciones colombianas, como abstracción metafísica sino que busca iluminar el funcionamiento interno del sistema político colombiano, los intereses, objetivos y estrategias de sus actores, y el resultado de sus entrecruzamientos. Está dirigida hacia los tomadores individuales humanos de decisiones, que verdaderamente configuran la política gubernamental. Las decisiones sobre políticas públicas no son tomadas en realidad, por las naciones-estado, abstracciones forzadas del realismo. Las decisiones, en última instancia, siempre están en manos de funcionarios singulares, recubiertos con la autoridad del Estado y responsables de sus elecciones.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2. Marco Teórico

La enorme complejidad del conflicto armado colombiano requirió de un extenso desarrollo teórico desde los aportes de las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología y la Geopolítica. Diversas teorías serán utilizadas para definir los conceptos empleados a lo largo de esta investigación, para elaborar modelos que faciliten la comprensión de fenómenos y para analizar el rol de variables determinantes.

Corresponde comenzar por definir lo que es un conflicto. El conflicto es la condición en la que un grupo identificable de seres humanos (sea tribal, étnico, lingüístico, cultural, religioso, socioeconómico o político) se compromete en una oposición consciente frente a uno o más grupos humanos identificables porque estos grupos están buscando lo que parecen ser metas incompatibles. Lewis A. Coser define el conflicto como una “lucha en torno de valores y reclamos de una condición, poder y recursos escasos en la cual las metas de los oponentes son neutralizar, perjudicar o eliminar a sus rivales”¹.

El conflicto puede ser violento o no violento (en términos de fuerza física), dominante o recesivo, controlable o incontrolable, soluble o insoluble bajo varios conjuntos de circunstancias. El conflicto no tiene por qué terminar en comportamiento violento. Puede ser “gestionado” por sutiles medios políticos, económicos, psicológicos y sociales. La política en sí misma es un proceso de resolución de conflictos.

Al analizar el complejo conflicto armado colombiano la primer decisión metodológica es la elección del “nivel de análisis” a utilizar, es decir, las unidades o agentes que se considerarán. En este caso, se descartará el nivel de los individuos (que propondría un liberal clásico) y del Sistema Internacional (al ser demasiado abarcador y abstracto, no aportaría demasiado en torno a este conflicto regional). Los niveles considerados son:

- 1) Grupos subnacionales: Actores políticos, económicos y sociales, y grupos de interés no gubernamentales que influyen en las políticas nacionales a través de presiones o de la configuración de la opinión pública.
- 2) Estado-Nación: En el caso del Estado colombiano (a fin de profundizar en la lógica del conflicto armado, sus soluciones y el funcionamiento del aparato burocrático en la planificación, ejecución y control de las mismas) se realiza un detallado estudio de la relación de las tres ramas gubernamentales (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se analiza la evolución histórica de las políticas públicas y el rol de las últimas coaliciones

gubernamentales sobre la acción del Estado Nación. Los demás actores nacionales (USA, Brasil, Venezuela y Perú entre otros) son enfocados desde la perspectiva realista del actor racional y unificado.

- 3) Grupos transnacionales: Actores políticos, económicos, terroristas y traficantes ilegales que operan transnacionalmente (a través de una o más fronteras internacionales) y no son gubernamentales ni tienen a gobiernos como miembros.
- 4) Grupos internacionales y organizaciones formadas por Estados o sus representantes: Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea entre otros.

A la hora de utilizar un modelo que facilite la comprensión del conflicto armado colombiano fue de singular importancia el aporte del realismo estructural de Kenneth Waltz, quien se remite con singular fuerza al esquema teórico de las construcciones sistémicas². “Sistema es un todo que funciona como un todo en virtud de la interdependencia de sus partes”³. Cuánto más grande es el nivel de interdependencia, mayor es la cantidad de interacción. Los sistemas son modelos hipotéticos de interacción. En la medida en que crece el nivel de interdependencia y la cantidad de interacción, la complejidad del sistema aumenta. La interacción consiste no sólo en las demandas y respuestas –las acciones– de las naciones estado, las organizaciones internacionales y otros agentes no estatales, sino también en transacciones a través de las fronteras nacionales, incluido el comercio, el turismo, la inversión, la transferencia de tecnología y el flujo de ideas en sentido más amplio.

El sistema político específicamente fue definido por Gabriel Almond como “ese sistema de interacciones que se encuentra en todas las sociedades independientes que desempeñan las funciones de integración y adaptación por medio del empleo, o la amenaza del empleo, de una compulsión física más o menos legítima”⁴. Según David Easton, la teoría de los sistemas se basa en la idea de que la vida política es un conjunto de interacciones que mantiene los límites y está inserta y rodeada por otros sistemas sociales que constantemente influyen en ella⁵. Las interacciones políticas pueden distinguirse de otro tipo de interacciones por el hecho de que se orientan principalmente hacia la “distribución autoritaria de valores para una sociedad”⁶.

¹ Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, Nueva York, The Free Press, 1956, p.3.

² “El neorrealismo analiza procesos de acción política de los sistemas tan complejos como, por ejemplo, el estado nación y sus subsistemas estructuralmente esenciales.” Gottfried-Karl Kindermann, *The Munich School of Neorealism in International Politics*, Universidad de Munich, 1985, p. 12.

³ Anatol Rapoport, Foreword, en Walter Buckley, comp.: *Modern Systems Research for the Behavioral Scientists*, Chicago, Aldine, 1968, p. xvii.

⁴ Gabriel Almond, “Introduction” a Gabriel y James S. Coleman, comps. *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960, p.7.

⁵ David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1965, p.25.

⁶ *Ibidem*, p.50.

Waltz desarrolla un enfoque neorrealista basado en relaciones moduladas entre agentes en un sistema anárquico, como el internacional o el colombiano. El realismo estructural plantea la existencia de una estructura que moldea la forma en la que los componentes se vinculan entre sí. El término estructura denota la forma en la que las partes se disponen.

Waltz define la estructura por el principio (jerárquico o anárquico) que la rige y por la especificación (diferenciación) de funciones de las unidades. Cuanto más jerárquico es el sistema, mayor es la diferenciación de funciones; cuanto más anárquico, mayor similitud de funciones entre las unidades⁷. Finalmente, la estructura está definida por la distribución de capacidades entre las unidades: el número de agentes y los medios que poseen. Un sistema jerárquico como el de USA presentará una clara y fuerte división de funciones entre el Estado/Nación y la Sociedad Civil, entre los distintos Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o entre los distintos órganos que lo componen (Departamento de Estado, FBI, Suprema Corte de Justicia, Fuerzas Armadas, la Reserva Federal), así como una clara subordinación de los Ministerios a la Presidencia y de las Secretarías a los Ministerios. Un sistema anárquico como el internacional o el colombiano, posee varios actores con las mismas funciones (Estados Nación luchando por su seguridad que poseen las mismas estructuras organizacionales internas; el Estado Nacional Colombiano, guerrillas y paramilitares luchando por el dominio territorial, que a su vez obtienen recursos de la economía colombiana, poseen ejércitos propios, instituciones políticas de dominio sobre los ciudadanos, etc) sin que exista una subordinación práctica (quizás si haya una de naturaleza formal) de unos actores a otros.

Los actores en un sistema anárquico son “agentes unitarios que, como mínimo, buscan su propia preservación y, como máximo, intentan la dominación universal”. Las unidades se comprometen en esfuerzos internos por aumentar sus capacidades políticas, militares y económicas y por desarrollar estrategias eficaces. También emprenden intentos externos por alinearse o realinearse con otros agentes.

La estructura del sistema es importante entonces, porque permite prever las relaciones que se generarán entre los actores del mismo: “El concepto de estructura se basa en el hecho de que unidades yuxtapuestas y combinadas de forma diferente se comportan de manera distinta y al interactuar producen resultados también diferentes⁸”. La estructura del sistema (especialmente el número de agentes y sus respectivas capacidades) configura los modelos de interacción que tendrán lugar, incluido el número de estados alineados entre sí en grupos opuestos como parte de un equilibrio de poder. En la estructura anárquica, todas las unidades enfrentan la necesidad

⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp.93-101.

⁸ Kenneth Waltz, *op.cit.*, p.81.

mínima o requisito funcional de seguridad, si bien hay diferencias entre ellas en sus respectivas capacidades para este fin.

Los sistemas sufren esencialmente tres tipos de cambio.

- 1) Los sistemas se transforman si un principio ordenador reemplaza a otro. Trasladarse de un dominio anárquico a otro jerárquico significa trasladarse de un sistema a otro. Este cambio se da en la medida en que la relación costo-beneficio de ser miembro del sistema se altera, y los actores consideran más conveniente integrarse a un actor mayor o único.
- 2) Los sistemas jerárquicos cambian si las funciones son definidas y asignadas de manera diferente. En los sistemas anárquicos, no hay cambios sistémicos derivados de modificaciones en las funciones de las unidades, pues las unidades son semejantes funcionalmente, siendo imposible la división de funciones.
- 3) Los cambios en la distribución de capacidades de las unidades generan cambios de sistema, ya se trate de un sistema jerárquico o de uno anárquico. La distribución del poder dentro del sistema se altera mediante el crecimiento y declinación de los elementos constitutivos del mismo, es decir las grandes o menores unidades, o el reemplazo de una por otra similar⁹.

Finalmente, nos resta definir cómo se medirán las capacidades de las distintas unidades del sistema colombiano, de modo de definir la estructura del mismo. A tal fin, es indispensable definir el concepto más importante de las ciencias políticas: el poder, un fenómeno multidimensional, que abarca capacidades militares, niveles de tecnología, población, recursos naturales, factores geográficos, forma de gobierno, liderazgo político, estrategia e ideología. El poder se compone de factores cualitativos y cuantitativos. Su eficacia como conjunto de capacidades mantiene una relación necesaria con las metas para las cuales se lo utilizará, tanto como con los medios disponibles para otros agentes en armonía, con o contra los cuales el poder se utilizará. La definición utilizada por la presente investigación será la de Jeffrey Hart, quien propone la medición del poder por referencia a tres enfoques: 1) el control sobre los recursos; 2) el control de los agentes y 3) el control de los acontecimientos y resultados. Se dice que el último enfoque –acontecimientos y resultados– constituye el punto focal al ser situacional¹⁰.

⁹ Kenneth Waltz, op.cit., p. 150.

¹⁰ Jeffrey Hart, Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, International Organization, Vol.30, N°2, 1976, pp.289, 303.

3. Presentación del Problema

3.1. Definición del problema

El presente Trabajo de Investigación define al conflicto armado colombiano como “el conjunto de sucesos violentos al margen de la ley, por parte de organizaciones armadas en Colombia o por parte de organizaciones armadas ilegales colombianas en el exterior”.

Tres consideraciones merece esta definición. La referencia “sucesos violentos al margen de la ley” apunta al accionar ilegal de grupos guerrilleros o paramilitares pero también al accionar ilegal de las FFAA, en la medida en que transgreden o violan leyes colombianas. La aclaración “por parte de organizaciones armadas” apunta a discriminar los delitos penales ordinarios de los que involucran a organizaciones armadas complejas que utilizan la violencia como medio de forma regular para sus fines o que tienen a la violencia como fin en sí mismo. Por último “en Colombia o por parte de organizaciones armadas ilegales colombianas en el exterior” apunta a la internacionalización del conflicto colombiano. La incapacidad del gobierno colombiano para resolverla ha dirigido la violencia hacia los países limítrofes. En la medida en que el presente trabajo analiza los enfrentamientos y actos delictivos generados en los países limítrofes por parte de los grupos armados ilegales colombianos, se los considera como una emanación del conflicto armado en el territorio colombiano.

Cabe realizar una diferencia fundamental entre la eliminación de un conflicto armado y la eliminación de un conflicto. La eliminación total del conflicto de la situación humana no sólo es imposible sino indeseable, porque el conflicto en cierta forma es una condición del cambio social y del progreso¹¹.

Los científicos sociales que adoptan un enfoque macro de los fenómenos humanos tienden a considerar el conflicto como un elemento normal de la existencia grupal, no como la condición perturbadora, disfuncional o aún patológica que la mayoría de los psicólogos consideran que es. La mayoría de los sociólogos europeos (Karl Marx, Georg Simmel, Ralf Dahrendorf) y norteamericanos de la era preparsoniana (Robert E. Park, John W. Burgess, William Graham

¹¹ Seymour Martin Lipset ha señalado que tanto Tocqueville como Marx subrayaban la necesidad del conflicto entre las unidades sociales y Lipset define la “existencia de un moderado estado de conflicto” como “otra forma de definir una democracia legítima”. *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, N.Y., Doubleday-Anchor, 1963, pp.7 y 71. “El conflicto es un aspecto esencial del crecimiento, que no podemos controlar ni impedir plenamente, tampoco deberíamos desear hacerlo.” H.L.Nieburg: *Political Violence*, New York, St. Martin's, 1969, pp.16-71. “La existencia humana sin conflicto es impensable. El conflicto le da a la vida gran parte de su sentido, de manera que su eliminación, aún si fuera posible de conseguir, no sería deseable.” Jerome D.Frank, *Human Nature and Nonviolent Resistance* en Quincy Wright y otros, comps.: *Preventing World War III*, Nueva York, Simon & Schuster, 1962, p.193.